

## 論 文

# 市民参加と NPO 活動の関係について

坂 本 信 雄

**要約** NPO の法人数は増加傾向にある。これが単に既存のグループや団体など、いわゆる草の根市民団体が法人格を目指しているのかどうか、そうではなくて市民参加が進んでいる結果として法人数が増加しているのかどうかに関心が集まる。

一般的に、市民参加の高まりは市民の自発的・自主的な行動の高まりをもたらすと思われている。なかでも NPO 活動の高まりはその具体的な現象といえるが、市民参加との関連性については必ずしも十分な検証がなされているわけではない。本稿では、市民活動と NPO 活動の関係について、これまでの蓋然性の見方から統計的な検証を行うとともに、その効果などを含めて論考するものである。

**キーワード：**住民参加，協働，情報公開，都市計画，ソーシャル・キャピタル，NPO

## 目 次

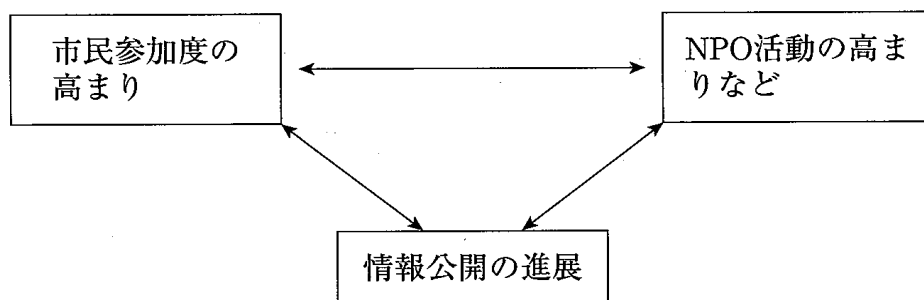
1. はじめに
2. 市民参加の形態
3. 市民参加と協働
4. 市民参加の実態
5. 市民参加と情報公開
6. 市民参加と都市計画
7. 市民参加と NPO
8. む す び

---

本稿は、「NPO 白書」(2006年版)大阪大学 NPO 研究情報センター編に所収された拙稿「住民参加と NPO」を再構成するとともに、これを大幅に加筆・修正したものである。

## 1. はじめに

市民参加は今日的な関心を集めているが、市民参加の制度化がどこまで進んでいるか、またそれがどの程度の高まりをみせているのか、などになると、個々の自治体ベースの動きが断片的に伝えられことがあっても、マクロ的な視点として、即ち日本全体としての包括的な実態は統計的な制約もあって必ずしも判然としない。また、市民参加は多くの場合、情報公開などの進展を伴っているが、両者の関連なども明らかになっていない。市民参加がもたらす効果は多様だが、コミュニティの形成、なにかんずく NPO 活動との関連になると、蓋然性の域を出ていないといえよう。本稿では、市民参加の実態をレビューするとともに、情報公開との関連、さらに住民参加がもたらす効果などについて取上げる。その分析の視点は以下のようにイメージされる。



## 2. 市民参加の形態

市民参加は、基礎自治体における住民投票から都市計画、総合計画、環境基本計画、基本条例などへと、様々に展開している。市民参加が進展している背景には大きく以下の事情が挙げられよう。

第1に、自治体の巡る経済社会環境の変化にともなって、住民の公共サービスに対するニーズが多様化しており、従来型の対応では困難になっている事情がある。概して地域の公共的課題に関する利害調整や合意形成に時間がかかる

ケースが増えているだけでなく、それらを巡って住民感覚とズレが生じている場合もあり、市民参加を通じる打開はむしろ行政側にとって有効な手法になってきている。

第2に、財政事情の伸び悩みは公共サービスの優先度を迫ることになり、議会を通じる利害調整では必ずしも住民の満足が得られなくなっている。政策的見解を示しつつ、政策の決定過程に住民の意思を反映させることで事業の優先度について理解が得られる。住民側から見ても、市民参加は行政や議会の独善性を防止する意義もある。

市民参加はもっぱら行政に対する参加と同一視しがちだが、この他に議会への参加、自治会・町内会など地域コミュニティへの参加、さらには NPO への参加などに類型化される。このなかで前者の2つに共通する内容について触れておこう。

行政や議会に対する参加は、住民が行政などの政策形成過程に直接的・間接的に何らかの影響を及ぼす作用をいう。市民参加がもたらす影響の観点から区分すれば以下のようなになる。

#### (1) 一般的な住民参加

- アンケート、モニター制度、世論調査、懇談会・公聴会への参加、各種審議会への出席、一般的な陳情や請願 など

#### (2) 条例による住民参加

- 自治基本条例
- 住民参加条例

### (3) 法制度に基く住民参加

- 直接請求制度（地方自治法第74条等）
- 住民投票制度（地方自治法第261条，第262条）
- 住民監査請求（地方自治法第242条，
- 住民訴訟制度（地方自治法第242条の2）
- 不服申し立て（行政不服審査法）
- 行政訴訟（行政事件訴訟法）
- 請願（地方自治法第124条），陳情（地方自治法第109条）
- 都市計画法に基づく意見書の提出，公聴会（都市計画法第18条の2第2項）

このような行政や議会に対する住民参加は，住民が行政などの政策形成過程に直接的・間接的に何らかの影響を及ぼす作用をいう。

法制度のもとでの住民参加は，それが行使されることで行政や議会に対して影響を及ぼすことができる。これに対して，一般的な住民参加は，総合計画や都市計画マスタープランの策定段階での参加，さらには自治基本条例，住民参加条例の制定作業への参加などを含めて，今日の住民参加の形態として注目されているといえよう。とくに自治基本条例や住民参加条例は，従来みられた場当たり的かつ単発的な住民参加ではなく，ガイドラインに定められた要件に当てはまる政策や事業の検討に際して，住民参加の義務や住民参加の手法が定められている。なかでも住民が自分たちの住む自治体のまちづくりビジョン策定などの政策形成において，意見を述べることを制度的に保証する仕組みとしてパブリック・コメントの制度に関心が集まる。

### 3. 市民参加と協働

協働も市民参加の形態である。協働の言葉は，1977年，アメリカの行政学者

表1 協働の形態

情報収集	説明会，公聴会，住民モニター，アンケート調査・ヒヤリング，コールセンター，相談窓口，電子会議室
政策形成	審議会
意思決定	市民会議，ワークショップ，パブリック・コメント，住民投票
政策執行	第3セクター，地域づくりトラスト，アドプトプログラム，委託（事業・業務等），住民団体等活動支援，共同事業
政策評価	顧客満足度調査，住民評価審議会，オンブズマン

オストロムが「地域住民と自治体職員とが共同して自治体政府の役割を果たすこと」という意味で co-production という言葉を用いて、これを「協働」と訳したのが起源と言われている。その後、協働は co-production から partnership 或いは collaboration とも言われている。日本での概念もやや広範化しているが、総務省の調査では協働を「住民等と行政が相互の立場や特性を認識・尊重しながら、共通の目的を達成するために協力して活動すること<sup>1)</sup>」と定義したうえで、協働の手法を整理しているが、これを簡略化すれば表1のようになる。これらの協働の手法は言い換えれば住民の行政に対する関与であり、住民参加の形態にはかならない。

#### 4. 市民参加の実態

市民参加の度合いを定量的に把握するのは容易ではない。ましてや基礎自治体を網羅した総合的な統計的接近になると、基礎データそのものが存在しない。日経産業消費研究所は、1998年に市区自治体をベースとする「全国都市番付」調査において住民参加の調査結果を発表した。そこでは前記、協働の手法に含

1) 「住民等と行政との協働」に関する調査（2005.3）

表2 住民参加度の推移

	1998年	2000	2002
平 均	49.77	50.08	50.12
最 大	23.2	29.88	32.61
最 小	75.2	77.89	84.85
標本数	551市	491市	551市

備考：日経「全国都市番付」より作成

まれていた項目を含む10項目<sup>2)</sup>（その後12項目へ）を調査して偏差値化しており、住民参加の実態をある程度捉えているといえよう。このデータに基づいて過去3回の調査結果を比較すると、

調査項目の追加があつて必ずしも整合性がとれていないが、押し並べて住民参加度は調査時点が最近時点になるほど高まっている（表2）。さらに、住民参加度は都市規模と比例して高まっているわけでないことなども指摘できる。

同研究所は2006年にも同様の調査を実施しており、市民参加度が高い上位10都市は表3の通りである。三鷹市は2002年調査でもトップであったが、コミュニティーセンターの運営を1970年代から「住民協議会」に任せてきた行政風土

表3 市民参加度の上位都市

1	三 鷹 市	東 京	28.2
2	豊 田 市	愛 知	24.2
3	箕 面 市	大 阪	23.7
4	板 橋 区	東 京	23.5
5	草 加 市	埼 玉	22.7
6	近江八幡	滋 賀	22.0
7	神 戸 市	兵 庫	22.0
8	中 野 区	東 京	21.3
9	足 立 区	東 京	21.0
10	大 和 市	神奈川	20.7

出所：2006年10月16日付け日本経済新聞朝刊

2) 調査項目は以下の通り（30点満点）。

1. 重要な政策形成段階でのパブリック・コメント保証の有無
2. 基本構想策定の審議会・委員会への市民公募の有無
3. 電子メールによる市民との意見のやり取りの有無
4. 電子メールで受け付けた要望への回答の有無
5. 電子会議室の有無
6. 電子会議室で受け付けた要望への回答の有無
7. NPO 支援条例制定の有無
8. 地域施設の運営管理の住民委託の有無
9. 地域施設の設計・構想段階からの住民参加手続きの有無
10. 住民参加の包括保証条例の有無

があり、2000年には375人の公募市民が主体となって市の基本構想素案を一言一句まで作成するなど、市民参加の代表例として注目されている。同市は情報共有や市民参加による行政を通じて、コスト意識を含めて住民の行政への関心を高めるなど、財政の健全化にも取り組んでいる。

住民参加度の高まりは行政に対する住民の関与度の高まりと言い換えることができる。住民参加には様々な関与のレベルがあることを指摘したのはアーンスタイン<sup>3)</sup>である。市民関与のレベルを梯子（Ladder）になぞらえて、市民参加がもっとも低い「あやつり」の段階からもっとも高い「市民による自主管理」までの「市民参加の8階梯」を示した。

アーンスタインの市民参加の段階を行政の政策形成過程と関連づけると、住民参加を通じる政策形成過程に対する影響の高まりは、同氏が指摘する梯子を下位から上位に移行する市民参加の形態といえよう。一般的に政策形成過程は、①政策形成（Plan）②政策実施（Do）③政策評価（See）に区分できる。政策形成には、課題設定、政策立案、政策決定の要素が含まれる。住民参加の高まりは、これら政策形成過程における政策形成から政策実施、そして政策評価への移行を示唆している。

政策評価に関わる動きは総務省の「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」調査が示している。2005年7月末現在、都道府県では1団体を除く全ての団体、政令指定都市では全ての団体で導入されている。このほか、中核都市

3) アーンスタインの市民参加の8梯子は以下のようになる。

Citizen control	自主管理
Delegated Power	権限委譲
Partnership	協働
Placation	宥和
Consultation	相談
Informing	情報提供
Therapy	不満をそらす
Manipulation	あやつり

では91%，特例都市で83%，市区で46%，町村で7%の導入状況になっている。

この調査が開始した1999年の導入状況をみると、都道府県26団体、政令指定都市3団体、市区町村1025団体であった。この6年間に行政評価の導入が極めて活発に進んでいることになる。この背景には、行政の成果主義・顧客志向の高まり、さらにはコストの削減、職員の意識改革の改善などが上げられる。住民参加の推進は総合計画などにおける政策評価の面でも取上げられており、制度化の進展を物語っている。

## 5. 市民参加と情報公開

市民参加の前提として情報公開の促進は大事な要素になる。情報の提供は行政と住民の情報の共有をもたらし、情報公開の促進が住民参加の実質的效果を高めることになる。情報公開の制度化として、既述のパブリック・コメント手続きは、政策決定をする前に住民から意見を聴取することで、行政の政策決定過程における透明性が向上することになる。こうした情報公開の進捗度の動きは総務省の「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査」からも推測できる。

図1に示すように、情報公開条例（要綱等）を制定している自治体が全自治体に占める割合である制定率は毎年度上昇しており、2006年度では98.9%に達している。すべての都道府県と区で制定されているほか、以下、市では99.9%，町で98.6%，村で95.9%と殆どの自治体で制定されている。

情報公開の実態をより包括的に示しているのが前掲、日経データにおける「<sup>4)</sup>透明度」である。このデータでは情報公開条例の制定ほかに、会議公開制度、

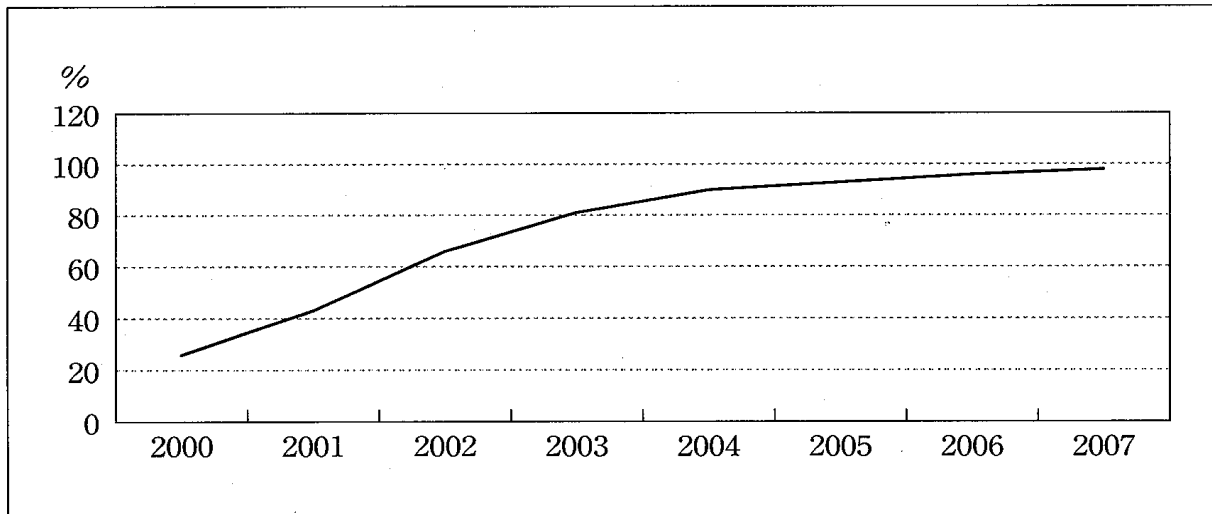
---

4) 調査項目は以下の通り。

1. 情報公開の有無と対象範囲（議会及び外部団体）
2. 会議公開制度
3. 行政手続き条例（要綱）
4. 苦情処理の総合窓口
5. 企業会計導入

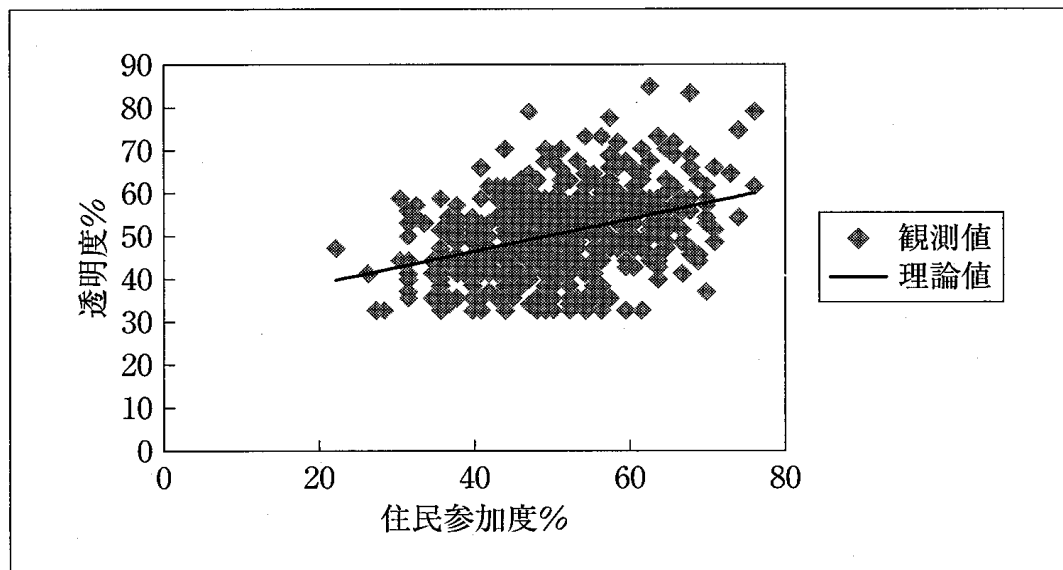


図 1 情報公開条例 (要綱等) の制定率



備考：総務省「情報公開条例 (要綱等) の制定状況調査」より作成

図 2 住民参加度と透明度の関係



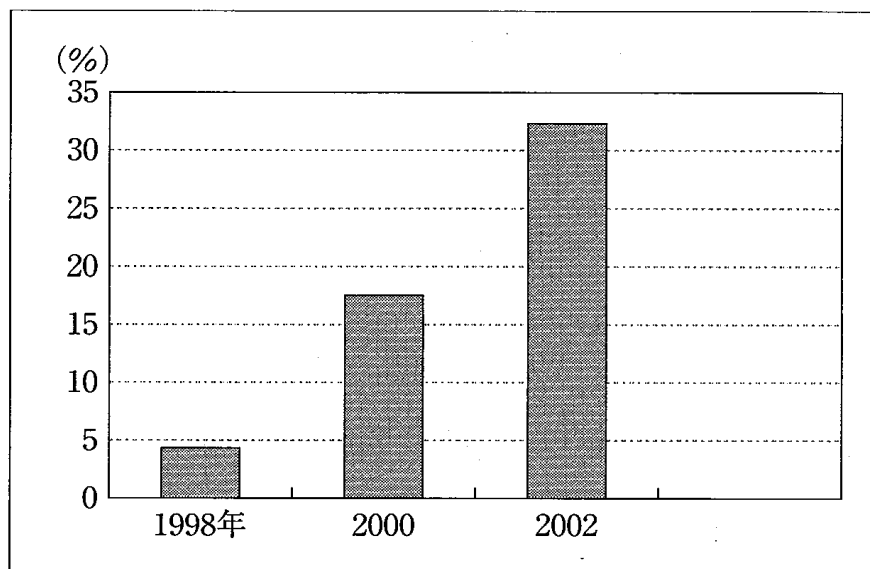
$$Y = 31.38 + 0.38X$$

但し, Y: 住民参加度, X: 透明度

$R^2: 0.14$       D.W: 2.02

- 
- 6. オンブズマン制度
  - 7. 監査委員の民間人登用
  - 8. 外部監査制度

図3 外郭団体を情報公開の対象にしている自治体の割合



出所：「全国住民サービス番付」2003-2004 日本経済新聞社・日経産業消費研究所

行政手続き条例，苦情処理の総合窓口，オンブズマン制度，監査委員の民間人登用，外部監査制度，さらに企業会計の導入を含む8項目から構成されている。この調査の方が情報公開に止まらず，行政の透明度の実態に関してカバレッジが高い。自治体の情報公開の促進は行政運営の透明度を高めることになり，それは住民参加を促すことにつながる。また住民参加の進展は実態としても情報公開の促進を伴っている。両者の関係を見るために，前掲，日経データの「透明度」を情報公開の代理変数として「住民参加」との相関関係をみると，有意な相関関係が得られる。情報公開の促進と住民参加の進展は緩やかな正の関係にあり，住民参加が進展するために情報公開の促進は欠かせないことになる。

情報公開は進んでいるものの，外郭団体の情報公開になると，自治体間にかなりの隔たりがある。前掲，日経調査によると，条例により情報公開の対象に外郭団体を含めている自治体は増えているものの全体で32%（218市区）に過ぎない（図3）。しかも外郭団体の情報公開を実施している自治体でもすべての外郭団体を対象にしている自治体は埼玉県志木市，東京都三鷹市，同 世田

谷区など42市区と、全体の2割足らずに止まっている。

## 6. 市民参加と都市計画

市民参加は NPO 活動の高まりに直結しているわけではないが、市民の発意や提案など市民の自発性・自主性に依拠している。NPO 団体はその具体的現象であり、なかでもまちづくりを標榜する NPO は市民参加が主体的になっている意義は大きいといえよう。これを NPO 法人数でみれば、NPO 法が制定されて5年目の2002年の認証数は6,579法人だが、主たる活動分野としての「まちづくり」が35%台(複数回答)と、保健・医療・福祉・社会教育と並ぶ割合であった。これが2006年(12月末)になると、認証法人数が32,146法人、主たる活動分野としての「まちづくり」が40%台に上昇している。

市民参加は多様な形態を伴っているが、都市計画の分野になると、住民の財産という利害関係が直接絡むために地権者はもとより、住民、さらには企業や様々な団体との事前調整が必要になる。住民参加のあり方がまさに問われる。公共のために個人の財産権に介入するルールづくりを定めたのが都市計画法である。これまでは行政主導の都市計画であったが、1990年代になると住民主体のまちづくりが方向づけられた。それまでも個々の自治体が独自にまちづくり条例を制定した事例があった。例えば神戸市や世田谷区などでは、まちづくり協定の締結などを通じて街づくりの提案などを織り込んだ地区計画が都市計画に取り入れられた。

こうした手法が国の段階でも制度化されることになり、1992年の都市計画法の改正では市町村レベルで都市計画ができる、いわゆる市町村マスタープランが住民参加のもとで策定することが義務づけられた。さらに98年には地域の特性に配慮した土地利用の多様化が可能になった。

2000年には地方分権一括法が成立したことで、都市計画そのものが機関委任

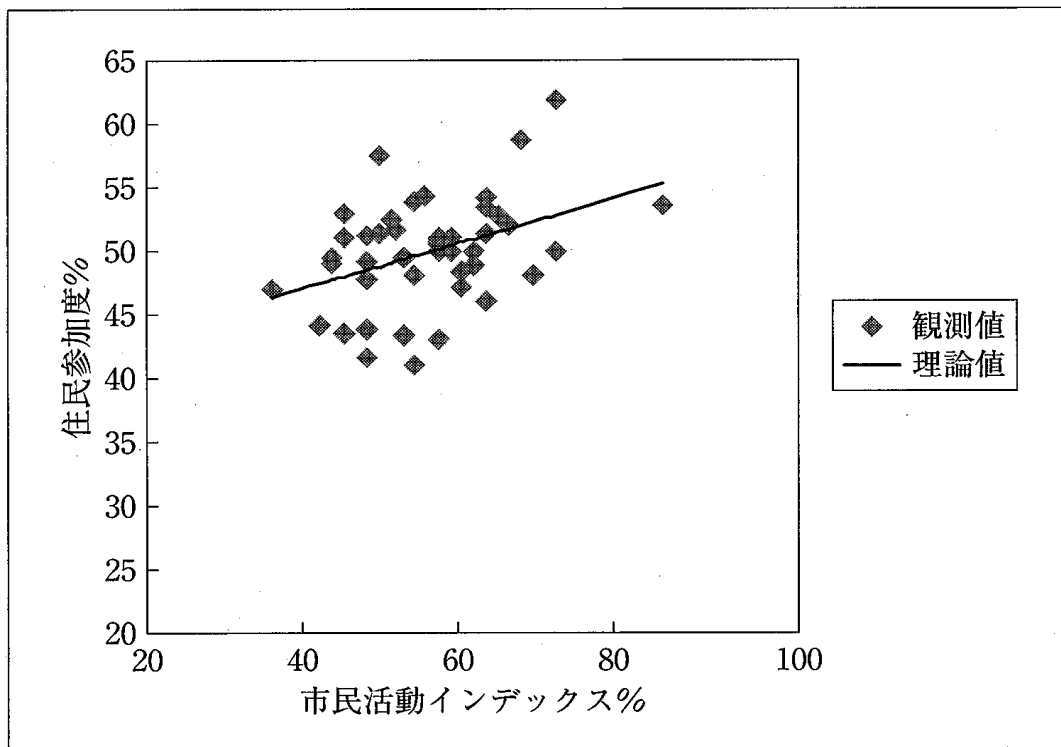
事務から自治事務になり、都市計画法から条例への委任が進むことになった。2002年の法改正では都市計画の提案制度が取り入れられるなど、住民参加型の都市計画は確実に方向づけられている。これにともなって、市町村における関係住民の計画立案のケースなども散見されるようになってきている。さらに、2006年改正では大型店（床面積10,000㎡超）が商業地域、近接商業地域、準工業地域以外に進出する場合は都市計画の変更を必要としている。いわゆる郊外進出を抑制することで中心市街地の衰退に歯止めをかける方針への転換である。

都市計画の権限は基礎自治体である市町村に移行しているものの、都市計画の構想づくりから決定に至る過程で市民参加が貫かれるかは必ずしも担保されているわけではない。しかも、土地利用の線引き制度など今なお都道府県に権限が残っているほか、市町村の都市計画審議会の機能が強化されていっても、現状ではなお行政の原案を追認するケースが多い。また、従来の説明会や懇談会、市民アンケートなど一方的説明や意見聴取の域に止まっている場合も多い。また、ワークショップ方式やインターネットなどを通じた双方向のかつ合意形成的市民参加の手法はまだ不十分であるといえよう。2006年度の都市計画法の改正では、都市計画提案権者に民間デベロッパーが含まれることになっている。これは土地所有者など3分の2以上の同意を取りつけた場合とされているが、開発の論理が先行して生活者である住民の意向と相反するケースも想定される。市民参加の手法がこれに対応して担保されることが望ましい。

## 7. 市民参加と NPO

住民参加が情報開示の促進などを伴いながら行政の透明度をもたらしめていることは、住民の自発性・自主性のマインドの醸成に少なからずプラス効果を及ぼしていることになる。また、地域社会の様々な問題解決に際しても、住民参加度の高まりはプラスに作用するものと思われる。それらはソーシャル・キャ

図 4 住民参加度と市民活動インデックス



$$Y = 39.75 + 0.19X$$

$$(2.2) \quad (11.0)$$

但し、Y：住民参加度、X：市民活動インデックス

$$R^2 = 0.4 \quad D.W = 1.5$$

ピタルの要素を構成するものであり、ソーシャル・キャピタルが住民の主体的な取り組みによって形成されると同時に、ソーシャル・キャピタルの蓄積を通じて NPO 活動も活発になるとの見方ができよう。山内はソーシャル・キャピタルの形成とボランティア活動や NPO 活動との関連を指摘しているほか、河上も地域におけるソーシャル・キャピタルの現出が NPO をもたらすとの分析を行っている。

ソーシャル・キャピタルと NPO との関連が指摘されるものの、多くの先行研究事例では NPO 活動の要因分析は単純ではない。NPO 法人数が人口によって規定されるだけでなく、人口構成や資産・所得水準、産業構造など、複合

的要因によって規定されるとの分析が多い。それらはもっぱら都道府県ベースの分析に基づくものであったが、NPO 法人を市町村区分に基いて分析した西出・植渕も NPO 法人数の地理的分布の要因分析において、人口分布との関連性を指摘しつつ、経済的豊かさや都市機能、NPO 支援条例などの社会経済的要因が関係している旨、分析している。ここでは市ベースのデータである前掲、住民参加度と NPO 法人数<sup>5)</sup>の関連をみても、両者に明確な関連をみることが難しい。

さらに、NPO 法人数を被説明変数、住民参加度、透明度、人口数を説明変数とする重回帰分析では、人口数（都市規模）では有意な結果が得られたが、他の2つの変数は有意ではなかった。<sup>6)</sup>

しかし、NPO 活動の実態は何も法人数だけが物語っているものではない。ボランティア活動を担っている任意団体は数からみれば多いことも明らかである。また、ボランティア活動に対する参加率や寄付額なども NPO 活動を伝える重要な指標になる。これらの指標は都道府県ベースのデータであることから、これらを住民参加度と関連づけてもいずれも明確な関係性を見出すことが難しい。

---

5) NPO 法人の市区分にわたる集計は、西出優子・埴淵知哉（2005）「NPO とソーシャル・キャピタルー NPO 法人の地域的分布とその規定要因」大阪大学 NPO 研究情報センター『日本のソーシャル・キャピタル』による。

6) 2002年のデータに基づく分析結果は以下の通り。

被説明変数：NPO 法人数，  
説明変数

x1：都市規模，  
x2：住民参加度，  
x3：透明度

推計式

$$Y = -2.59 + 0.17X1 + 0.02X2 - 0.12X3$$

t 値は以下の通り。

定数項：-0.52

X1：55.87

X2：0.23

X3：-1.25

しかし、住民参加の高まりが地域社会に何らかの影響をもたらしており、それらは多様な市民活動の結果としてより総合的に把握されるべきだろう。そうした指標として山内の「市民活動インデックス<sup>7)</sup>」と関連づけると、若干の有意性が伺える。市民活動は多分に複合的な要因によって左右されているものの、住民参加の高まりを反映している。

## 8. む す び

これまでの住民参加は多くの場合、自治会・町内会や各種団体の役員が参加する形態が一般的であったが、しだいに公募型市民なども加わるなど実質的な住民参加の機運が伺える。また、これを条例などによって住民参加を制度化するとともに、情報の開示も進んでいる。行政はその遂行状況などについて「説明責任」の重要性を認識するようになり、住民参加をさらに促すことになるだろう。しかし、都市計画などにみるように、住民参加の制度化は地方分権化に必ずしも相応しいものになっていない。

住民参加の定着を図るためには、市民活動そのものを支援することが課題になる。NPO 団体などの支援に際しては寄付優遇税制などの導入が工夫される。また、既に世田谷区などが導入している「まちづくり公益信託」や千葉県市川市の「市民税 1 % 支援制度」などの NPO 団体の財政的支援はその先進事例である。このほかにも、例えば特定の地域で流通する地域通貨は一つの市民参加の萌芽的形態とはいえ、運用などの工夫の仕方によっては市民参加がもっとも結実した可能性をもたらすといえよう<sup>8)</sup>。住民参加は多分にこれまでの行政＝公共の見方を見直す機会になり、新たな公共圏の創出につながるであろう。

---

7) 山内直人（2005）

8) 坂本信雄（2003）

## 《参考文献》

- Amstein, Shery R. "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association, Vol36, No4, July 1969 Pp216-224
- 石田 祐 (2005) 「自治体のコミュニティ政策とソーシャル・キャピタルの形成」  
『日本財政学会第62回大会』
- 河上牧子 (2005) 第10章「環境・まちづくりとソーシャル・キャピタル・地域力」  
山内・伊吹編『日本のソーシャル・キャピタル』
- 坂本信雄 (2003a) 「地域通貨の意義と限界」(上・下)『京都学園経営学部論集』第  
13巻第1号及び第2号
- 坂本信雄 (2003b) 『起業時代のNPO』八千代出版株式会社
- 高見沢実 (2003) 「市民参加と法制度」『地域開発』2003年12月7日
- 西出・植淵 (2005) 「第1章 NPO とソーシャル・キャピタル—NPO 法人の地理  
的分布とその規定要因—」山内・伊吹編『日本のソーシャル・キャピタル』
- 山内直人 (2005) 「序章 ソーシャル・キャピタル」山内・伊吹編『日本のソーシ  
ャル・キャピタル』